(Ingresan a Sala el señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y Asesores.)

**SEÑOR PRESIDENTE.-** La Comisión de Hacienda del Senado tiene el gusto de recibir al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, ingeniero agrónomo Tabaré Aguerre; al Director General de la Dirección General de Secretaría, doctor Alberto Castelar; y al Director de la Dirección General de Servicios Agrícolas, ingeniero agrónomo Inocencio Bertoni, a fin de escuchar su opinión sobre el proyecto de ley por el que se crea el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales, a quienes les cede el uso de la palabra.

**SEÑOR MINISTRO.-** Trataré de ser breve en la exposición porque tengo entendido que otros señores Ministros han comparecido para tratar este tema.

Como los señores Senadores saben, el proyecto de ley consta de dos Secciones.

En la Sección I del proyecto de ley, por el artículo 1º se crea el impuesto y, por el 2º -en sus cuatro literales- se establece quiénes son los sujetos pasivos de esta nueva obligación tributaria, siempre y cuando sus inmuebles rurales superen las 2.000 hectáreas de acuerdo con el Índice Coneat 100.

En el artículo 3º se establece una normativa vinculada a condóminos, socios y accionistas nominativos.

El artículo 4º propone una estructura progresiva -no progresional- donde se fijan tres franjas para el pago del Impuesto: Índice Coneat 100, hasta 5.000 hectáreas, tendrán un monto de 67 Unidades Indexadas por hectárea; la franja siguiente va de 5.000 a 10.000 hectáreas y luego está la franja de propietarios de una superficie superior a 10.000 hectáreas.

El artículo 5º dice que este impuesto será anual y se liquidará al 31 de diciembre de cada año.

El artículo 6º dispone que este gravamen no sea deducible del IRAE.

El artículo 7º refiere, como habrán visto los señores Senadores, a las exoneraciones genéricas.

El artículo 8º, deja exonerado de este impuesto a los organismos comprendidos en el artículo 220, a los Gobiernos Departamentales, etcétera.

Más adelante establece los sujetos activos, es decir, los Gobiernos Departamentales. Por otro lado, en una lógica de impuesto afectado a un destino, este proyecto de ley tendrá como objeto la caminería y las infraestructuras asociadas a ella, para los caminos vecinales o departamentales. Como dije, el destino de este nuevo impuesto básicamente son los Gobiernos Departamentales, proponiendo además que el mecanismo de administración esté vinculado a la Comisión Sectorial de Descentralización, prevista en la Constitución de la República. Todo esto, entonces, corresponde a la primera Sección.

La Sección II tiene que ver con gravar la renta generada por la valorización del activo, tomando un criterio de diferencia, entre el valor inicial y el valor final, que en este caso no rige para los establecimientos, para las propiedades superiores a 2.000 hectáreas, sino para todos. En definitiva, de alguna manera corregiría un mecanismo que se había definido en forma ficta a partir de la Reforma de 2007, año en que se estableció una forma de gravar la renta que se basaba en un ficto, que suponía un 6% para el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas y un 15% para los que tributaban por el Impuesto a la Renta de las Actividades Económicas. En virtud del análisis de la información, lo que ocurrió en la realidad fue que en un proceso de valorización muy fuerte que ha tenido la tierra se generó una renta inmobiliaria; por suerte, porque el aumento de valor implica que empiece a ser

posible la aplicación de muchas tecnologías que están asociadas al aumento de la productividad y, por tanto, al aumento de la riqueza. Este impuesto estaría actuando no sobre el bien de uso, sino sobre el bien inmobiliario que se vende. Quiere decir que si no hay venta, no hay gravamen.

La recaudación que se plantea en la Sección II, según el texto remitido por el Poder Ejecutivo, será afectada a políticas de desarrollo del Instituto Nacional de Colonización y a otras acciones de desarrollo rural.

De acuerdo a la información que disponemos, la primera parte del impuesto recaerá aproximadamente en 4:800.000.000 hectáreas. Obviamente pueden darse transacciones, ventas y arreglos, pero hoy por hoy el impuesto o las superficies mayores a 2.000 hectáreas recae en aproximadamente 1.060 o 1.090 empresas agropecuarias, que ocupan unos 4:800.000 hectáreas.

Eso es lo que podemos adelantar con respecto al impuesto, pero tal vez podamos avanzar en la información sobre preguntas concretas.

**SEÑOR GALLINAL.-** Señor Presidente: antes de comenzar, reitero el saludo y la bienvenida al señor Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca y a sus colaboradores.

Quiero hacer algunas preguntas vinculadas a este proyecto de ley que estamos considerando, que viene con aprobación de la Cámara de Representantes.

La primera interrogante es de carácter genérico. Esta iniciativa, ¿forma parte de la filosofía con la que el señor Ministro cree conveniente encarar la actividad desde su Cartera? No solamente quiero saber -tema que tanto se ha discutido a nivel de la prensa- si el señor Ministro está de acuerdo con esta iniciativa, sino muy especialmente por qué motivo cree que es necesario que el sector agropecuario tribute más de lo que tributa hoy.

Además, ¿el señor Ministro cree que no es suficiente la carga impositiva que hoy rige sobre el sector y, en consecuencia -a efectos de dirigir los recursos a los destinos que él ha mencionado- considera necesario incursionar en dos nuevos gravámenes como los que se crean por la Sección I y por la Sección II del proyecto de ley? Me gustaría saber si de alguna manera, al momento de establecer nuevos impuestos en sectores productivos, no lleva a la reflexión la crisis que se está viviendo en el mundo, particularmente en Estados Unidos y en Europa, que de alguna manera puede afectar, no solamente el destino y la cantidad, sino también el valor de nuestras exportaciones.

En consecuencia, quiero saber si a juicio del señor Ministro es oportuno, y por qué motivo, incursionar en gravámenes de estas características.

Se ha discutido mucho en el transcurso de los últimos tiempos si la carga tributaria que rige sobre el sector agropecuario es baja, alta o mediana. Seguramente, dependiendo del prisma con que se mire, se podrán conseguir argumentos en uno u otro sentido. Los sectores vinculados directa e indirectamente al pago del tributo han pasado por esta Comisión -tanto en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Representantes- manifestando que, a su juicio, la carga tributaria es pesada.

Entonces, la primera pregunta que quiero hacer, que me parece de orden, es si el señor Ministro cree que esta es la filosofía con la que hay que encarar el accionar de su Cartera y si considera oportuno en estas circunstancias introducir un gravamen de estas características.

Las otras preguntas tienen que ver directamente con el articulado, especialmente con la Sección I que es lo nuevo, porque la Sección II -más allá de que tengamos discrepancias- amplía el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas a los inmuebles rurales, tal como existe en términos similares para otro tipo de inmuebles. Por tanto, la segunda pregunta refiere al impuesto que se establece en la Sección I. ¿Por qué se gravan los núcleos familiares? Este es un concepto nuevo, una idea nueva. Es más, tan así es, que el inciso segundo del literal A) del artículo 2º dice: “A estos efectos, los cónyuges y concubinos tributarán como único sujeto pasivo a título de núcleo familiar”, cuando en

realidad se trata de patrimonios independientes, que pueden tener o no separación de bienes, pero aun en el caso de que así sea son patrimonios independientes. Sin embargo, de manera ficta, se los une por el solo hecho de estar en una relación matrimonial o concubinaria, con lo cual lo que se pretende es hacer más abarcativo el alcance del impuesto.

Repito: en materia tributaria este es un concepto nuevo. Hasta ahora no es usual que se utilice el concepto de núcleo familiar para gravar, sino que generalmente se utiliza para disminuir el aporte porque es una manera de equilibrar. Es evidente que allí hay una intención de recaudación; tal voracidad fiscal queda claramente de manifiesto en un artículo de estas características.

La tercera pregunta se refiere al gravamen que se cobra a los concubinos. Quizás sorprenda la pregunta pero, ¿de cuántos concubinos estamos hablando? Si se lee la ley de uniones concubinarias una persona puede tener más de una relación de este tipo. Me parece que hay que tener cuidado porque generalmente se trata de situaciones diversas. Además, ¿se refiere a situaciones regularizadas o también se incluyen las que no lo están? Formulo esta interrogante porque ahora la unión concubinaria que es reconocida se inscribe. En este artículo no se especifica a qué tipo de concubino se refiere. En realidad, señor Ministro, estoy reiterando una pregunta que hice cuando se aprobó la ley de unión concubinaria. Como del proyecto de ley no surge esa información y como puede haber concubinatos de distinta naturaleza, me gustaría saber cuántas uniones de este tipo se admitirán en este caso.

El señor Ministro y sus asesores se darán cuenta que gravar los núcleos familiares, los matrimonios o los concubinatos es un tema complicado porque entraña una variación muy importante en la forma en que se tributa.

Finalmente quisiera saber qué sucede en caso de que se superen las 2.000 hectáreas Índice Coneat 100 ¿se paga el total o lo que se supera? Esta es una duda que tengo porque he escuchado dos versiones. Para terminar con la discusión en esta materia me gustaría saber cuál es la versión oficial, por lo menos la opinión del señor Ministro, porque como se sabe la discusión sobre las leyes nunca acaba y después aparecen los intérpretes de toda naturaleza.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** En nombre de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca damos la bienvenida a la Directora de la Dirección General de Recursos Naturales, ingeniera agrónoma Mariana Hill.

**SEÑOR MINISTRO.-** La palabra filosofía es suficientemente amplia como para que tenga que aprovechar estos minutos para decir cómo vemos nosotros el conjunto de políticas públicas agropecuarias, hacia dónde proyectamos el desarrollo del Uruguay agropecuario y, en ese contexto, qué efectos positivos o negativos eventualmente podría tener un determinado tributo, en este caso el Impuesto a la Concentración de Inmuebles Rurales.

Nuestro país está atravesando por una serie de circunstancias muy favorables, algunas vinculadas con una demanda externa creciente de determinados productos, originada por distintas razones, pero sobre todo vinculadas al aumento del mercado, al cambio de hábito de los consumidores y a la demanda agregada de algunos productos agrícolas con destino a la producción de biocombustibles, es decir, una serie de condiciones que han llevado a que en términos reales y constantes los valores de las *commodities* agrícolas hayan tenido un crecimiento sostenido. En estos días hay un llamado de atención, una luz amarilla, proveniente de la inestabilidad mundial pero por suerte -y sin hacer futurología porque no corresponde en este momento- parece que se ha encontrado un piso y han empezado a crecer otra vez, a excepción de la carne y la leche que siguen subiendo en forma sostenida.

En ese escenario hay que identificar y analizar las causas más importantes del aumento del valor de la tierra en el Uruguay y prácticamente en todo el mundo. Los factores que inciden tienen que ver básicamente con el aumento del valor de los productos que se obtienen de la tierra -en todo caso, esta es una visión estática- y con un cambio tecnológico y técnico que permite que haya -por suerte- un aumento de productividad por unidad de cada uno de los factores que se aplican.

En realidad, si analizamos el aumento de la productividad agrícola en el Uruguay, en un período de 20 años, y lo separamos del aumento de la productividad por los distintos factores, encontramos que el Producto Bruto agropecuario de hoy, que es de un 56%, se debe a razones tecnológicas y a factores de producción de hace 20 años y que el 44% restante del Producto Bruto agrícola está determinado por el progreso técnico y el cambio tecnológico. De manera que identificar que el valor de la tierra es mayor exclusivamente porque el mercado y el valor de los productos aumentan, es un error. Hay que destacar que ha habido un esfuerzo importante público y privado. Se han hecho inversiones en los predios -muchas veces intangibles- y ha habido una inserción internacional de nuestro país, un estatus sanitario, una búsqueda de mercados, un marco y reglas de juego que han propiciado la inversión, y sobre todo -es bueno decirlo- un componente de inversión extranjera directa en el sector agropecuario que ha venido de la mano de modelos productivos diferentes, con escalas diversas, incorporaciones tecnológicas diferentes y también con distintos arreglos institucionales y comerciales. Si volvemos al tema de la filosofía, creo que ese proceso va a seguir, aunque por sí solo no alcanza y es necesario fortalecer el componente de la innovación tecnológica. Hasta ahora hemos crecido con un componente de innovación que ha venido asociado a las tecnologías que hemos importado. Tenemos un gran trabajo de construcción de la innovación en base a nuestra innovación propia. No quiero ser reiterativo, pero siempre pongo el mismo ejemplo: seguimos viendo la trazabilidad como un instrumento, como una tecnología electrónica que nos permite responder más rápidamente frente a un evento sanitario adverso, que nos permite diferenciarnos en el mundo como el único país que tiene el cien por ciento de su rodeo identificado, pero todavía no hemos puesto a disposición del mejoramiento genético la brutal información que significa tener identificada a cada una de las vacas de cría de este país. Lamentablemente, no tengo los medios en este momento como para ayudarnos con un Power Point, pero es increíble ver cómo desde el año pasado hasta ahora, habiendo tomado la decisión de vincular la trazabilidad del frigorífico, que se llama “cajas negras”, con la trazabilidad del campo, hoy tenemos varios cientos de miles de animales con los que llegamos con la trazabilidad hasta el corte de ganado. Se preguntará qué tiene que ver esto con lo que se plantea, y puedo decir que sí tiene mucho que ver. Si somos capaces de poner al servicio del mejoramiento genético de los animales -que es uno de los activos más importantes de este país- la posibilidad de que desde la balanza se me diga que la colita de cuadril de los animales descendientes de determinada línea genética pesan 20% más que el promedio -teniendo en cuenta que este corte vale US$ 22.000 la tonelada cuando va a Europa- estaremos utilizando exitosamente los instrumentos de la informática y la información. Además de mejorar la productividad por ese lado, también voy a poder exportar una genética probada en base a indicadores oficiales. Cuando pensamos en aplicar una serie de instrumentos y de políticas que van a propender a estimular la adopción de algunas medidas de manejo o inversiones productivas que apuntan al aumento de la productividad -como hicimos el año pasado con la exoneración tributaria de todo lo que tuviera que ver con agua, tajamares y distribución de ese elemento- estamos convencidos de que no tenemos que seguir haciéndolo sobre la base de elaborar la exoneración tributaria suponiendo que se va a ejecutar. A partir del 30 de junio del año que viene, cuando podremos eliminar la declaración jurada de DICOSE del papel y esta se haga en función de la lectura en el tubo para ver los animales que hay, el productor va a poner la firma por lo que en realidad hay, y de esa forma estaremos en condiciones de comparar la evolución productiva individual de cada productor a través de las caravanas de terneros que ponen cada año, generando instrumentos con menores costos de transacción que nos permitan poner al servicio de los productores herramientas modernas. Con estos ejemplos quiero ilustrar lo que estamos pensando. Podemos preguntarnos cómo se logra que ese buen ambiente, ese buen mercado, esas buenas posibilidades se transformen en oportunidades, no digo para todos los ciudadanos del Uruguay, pero sí para la mayoría de los que han decidido hasta ahora seguir viviendo en el campo, a veces sin luz, sin Internet, sin camino, sin escala, sin una investigación adecuada. Entonces, quiero vincular este tema con el del desarrollo rural. Si pensamos exclusivamente en factores de mercado, en factores tecnológicos y en factores de escala, estamos pensando en crecimiento económico. Cuando introducimos la variable del desarrollo, aparece el problema de que en este escenario tan favorable los sectores que están soportando tensiones del mercado por el factor de producción tierra son, básicamente, los productores pequeños y medianos, y entre ellos están los que son arrendatarios. Si analizamos los formularios R500 del Banco de Previsión Social y observamos especialmente la de quienes figuran como propietarios, nos vamos a encontrar con que si comparamos el año 2000 con el año 2010, no hubo en ese período un proceso muy grande de concentración en lo que ya había. Sin embargo, hay 1:200.000 hectáreas más de propiedad, cuando ninguno de los estratos de propiedad disminuyó las hectáreas y tampoco disminuyó el número de productores. Si estudiamos el conjunto de productores no se puede afirmar que haya habido un proceso sistemático de concentración, aunque lo que sí hubo fue un desplazamiento de 1:300.000 hectáreas que estaban en régimen de arrendamiento y fueron vendidas. Asimismo, cuando se analiza cuál fue el único estrato que creció, se ve que el que más creció fue el de más de 5.000 hectáreas.

Esto está bastante asociado al crecimiento del rubro productivo de la forestación. Cuando se observa a las empresas agrícolas en general y se las separa de las de forestación, se explica que de las 770.000 hectáreas en que aumentó el estrato de productores de más de 5.000 hectáreas, 494.000 son de empresas forestales.

En esa filosofía de generar oportunidades, me parece que debe encararse el impuesto como una clara señal de desestímulo a la concentración por la vía de afectar la rentabilidad. ¿Cuáles son las dudas que surgen sobre esto? Esas dudas fueron motivo de una larga y profunda discusión en el Consejo de Ministros, como todos saben, y se generaron en el hecho de que hay más sectores productivos que son más sensibles que otros a los impactos de estos impuestos. No es igual el impacto que este impuesto puede tener en la forestación que el que puede tener en la ganadería, sobre todo si se trata de la ganadería de cría realizada en campos de productividad más baja. Pero creo que aunque un impuesto nunca es algo agradable para quien lo tiene que pagar, cabe destacar que este tributo grava 4:800.000 hectáreas y a algo así como 1.000 productores, y debe leerse como una señal de desestímulo a la concentración, independientemente de si la hubo en los últimos diez años. Creo que, en este sentido, también hay que analizar cuál era el nivel original de la concentración. De todos modos, no podemos dejar de pensar en que, por suerte, hoy existe una serie de oportunidades de mercado que están abriendo posibilidades a los productores grandes, a los medianos y también a los chicos. Esas posibilidades se concretarán en la medida en que seamos capaces de complementar lo que viene dado del mercado con algunas políticas e instrumentos que permitan agruparse, armar planes de negocios, incorporar tecnología e incorporarse, en definitiva, a las cadenas de valor y participar de la oferta externa.

Con respecto a la segunda pregunta formulada sobre la razón por la que se grava a los núcleos familiares, quiero decir que cuando se propuso este impuesto el escenario era diferente al que tenemos hoy y eso es algo que hay que tener claro. Nadie está en condiciones de decir que esto se resuelve en 15 días o en dos años, y por nuestra parte no tenemos información como para decir eso. Por otro lado, antes de hablar sobre el impacto de la crisis, el señor Senador habló de la carga tributaria, y ese es un aspecto que quiero aclarar porque también de eso se habló mucho. Cuando en un principio este impuesto, que tuvo iniciativa directa del señor Presidente de la República y después pasó a ser discutido en el Consejo de Ministros, tomó luz pública antes de haber sido discutido, se habló mucho de los diferentes niveles de imposición del sector agropecuario con relación al resto. Esto, que lo aclaré desde el principio, es un error, porque normalmente se estaba comparando con la contribución impositiva a la DGI y, entonces, tenemos el sector industrial con un 6.65% de carga tributaria, el sector comercial con un 6.71% y el agropecuario con 4.90%, casi 5%. Lo que no está considerado es el peso de la contribución inmobiliaria. Cuando nosotros consideramos como carga tributaria lo que recauda la DGI más lo que recaudan los Gobiernos Departamentales, la presión tributaria del sector agropecuario es igual al del resto de los sectores de la economía.

No tengo conocimiento de los aspectos tributarios como para opinar si esto constituye una diferencia con lo anterior o no, lo que sí puedo decir es que una situación que se da en forma muy común en el territorio nacional son las explotaciones de establecimientos -y esto hay que tenerlo muy presente- que tienen 2.000, 3.000 o 4.000 hectáreas, pero que en realidad representan la propiedad, por ejemplo, de tres, cuatro o cinco hermanos o de una madre y seis hermanos, que se explota como una unidad, que tienen un DICOSE y que conforman una empresa. Entiendo que en la medida en que sean empresas separadas con registro único separado, no estarían contempladas. Y esto lo digo interpretando el impuesto y como Ministro de Ganadería de un país de las características de Uruguay. Muchas veces vemos la estancia de 2.500 hectáreas y no apreciamos que detrás hay cinco productores o una familia que sigue manejando las cosas y que, en realidad, vienen a ser cinco agricultores familiares similares a los que nosotros, desde la Dirección de Desarrollo o desde el Ministerio, calificamos como sujetos de políticas diferenciales.

Estoy seguro de que muchas de esas situaciones se van a aclarar frente al hecho de pagar o no impuestos.

Le ruego al señor Senador Gallinal que me recuerde la otra pregunta.

**SEÑOR GALLINAL.-** Quería saber si en opinión del Ministerio se va a tributar por el total de las hectáreas o solamente por la diferencia superior a 2.000.

**SEÑOR MINISTRO.-** Si tienen 1.999 hectáreas de Índice Coneat 100 no pagan y si tienen 2001, sí. Eso es lo que está establecido, y es un criterio que fue bastante discutido. Me refiero al hecho de si tenía que ser progresivo o progresional.

Como el señor Senador Gallinal me consultó acerca de la filosofía y creo que en este ámbito nobleza y honestidad obligan, debo decir que coincidiendo con la necesidad de construir instrumentos de desestímulo a la concentración de propiedades de más de 2000 hectáreas, tuvimos algunas diferencias acerca de si esa carga tributaria tenía que estar asociada a la propiedad o debía ir por la vía de gravar la renta con una tasa progresiva o progresional en el Impuesto a la Renta.

Lo cierto es que esto fue largamente discutido en el Poder Ejecutivo, se concluyó que este era el mejor balance y este fue el proyecto de ley que todos los Ministros enviamos al Parlamento. Pero en virtud de que esas apreciaciones fueron discutidas, me parece honesto y transparente comunicarlo en esta oportunidad.

**SEÑOR AMORÍN.-** Agradezco la presencia del señor Ministro y de la delegación que lo acompaña y procuraré ser lo más breve posible, ya que sé que están acotados en el tiempo.

El señor Ministro ha manifestado que a lo largo de toda la confección de este proyecto de ley hubo discusiones. No sé si por suerte o por desgracia todos hemos tomado conocimiento por los medios de prensa de lo que ha sucedido y de cuáles eran las opiniones iniciales con respecto a este tema.

Yendo al análisis concreto de este proyecto de ley, nos parece bastante evidente que hay dos impuestos con filosofías bien distintas. El segundo impuesto -a pesar de que no estoy de acuerdo con muchas de las disposiciones del sistema impositivo uruguayo- es discutible, pero bastante coherente con el Impuesto a la Renta y con lo que es el sistema impositivo con respecto al agro. En algún momento en el Uruguay se resolvió dejar de lado el Improme -impuesto de la década de los 70- para pasar al Impuesto a la Renta porque seguramente se pensó que era más conveniente. Y esto por encima de los partidos políticos, porque creo que en ese sentido hubo una idea generalizada.

El primer impuesto es el Improme para 4:800.000 hectáreas. Se trata de un impuesto que se basa en el Índice Coneat realizado en 1968 y sin cambios hasta ahora, a pesar de que el mundo ha cambiado bastante. Se me ocurre que por eso eran las preocupaciones por los distintos tipos de explotación que podían dar las 2.000 hectáreas ya que, obviamente, no era lo mismo para un ganadero del Norte que para otras personas.

Como decía, tomamos un Índice Coneat realizado en 1968 y la filosofía es la del Improme, es decir, se paga de cualquier manera, se produzca o no, solo que no se aplica a todos, sino a los que tienen más de 2.000 hectáreas Coneat 100, que es la tercera parte del país.

Lo cierto es que este proyecto de ley parece hecho por dos personas que piensan distinto. La segunda parte tiene que ver con la conducción económica de los últimos siete años y, la primera, con algo totalmente diferente. Por lo tanto, ¿el señor Ministro está convencido de que el primer impuesto -el de los primeros doce artículos- es bueno para el sector? ¿Es una buena señal para la economía? ¿Va a impedir la concentración de la tierra? Si está convencido, me gustaría que me persuadiera, porque seguramente es un proceso que él vivió ya que, posiblemente, al principio el señor Ministro no estaba seguro, ahora sí lo está y a lo mejor con elocuencia logra convencerme.

**SEÑOR MINISTRO.-** Coincido con el señor Senador en que las dos Secciones son diferentes. Mientras que la Sección II corrige de un sistema de fictos a un sistema tributario vigente y actual, la Sección I refiere a un impuesto diferente, no va por la vía de la renta, sino por la de gravar la propiedad. Por eso, reitero lo que recién manifestaba: en el escenario que tiene hoy Uruguay y sobre todo en el escenario futuro, quiero rescatar con posibilidades de desarrollo a muchos pequeños y medianos productores que

no tenían la oportunidad de desarrollarse cuando el trigo valía US$100, el arroz, US$4 o la carne, US$1, y que hoy sí tienen la posibilidad, aunque no les va a dar la velocidad para competir por los factores frente a un mercado que compite de una manera creciente. Es un tema muy sencillo: hay 15:000.000 de hectáreas, 50.000 productores y 1.000 productores que tienen -como el señor Senador muy bien dijo- la tercera parte del país, el resto se distribuye. Hay una clara orientación política de desestimular la concentración por el lado de la rentabilidad.

La idea de generar mecanismos de desestímulo a las concentraciones superiores a determinada superficie -que comparto- no es nueva, ni de este Gobierno porque, si hacemos historia, se remonta a la época de Domingo Arena, Baltasar Brum y Amézaga, por mencionar a personalidades de su mismo pelo, señor Senador. Si bien es un tema que siempre ha estado presente, creo que Uruguay nunca tuvo la posibilidad que hoy sí tiene de acceder a un mercado. Todas las generaciones del 30 para adelante, enfrentaron el desafío de que este país tenía que seguir siendo un país agrícola, enfrentando un deterioro creciente en términos de intercambio. Por suerte eso cambió en los años 2003 y 2004. Cuando quien habla asumió como Ministro, un novillo valía más que una computadora; hoy un ternero vale más que una computadora. Si bien es cierto que hoy las computadoras valen menos, nuestras producciones también valen más. Si se recorriera el país a lo largo y a lo ancho, podríamos observar que el pequeño productor familiar que ha logrado consolidarse es un individuo que está mejorando. Muchos de ellos están enfrentando un proceso muy fuerte de competencia por la tierra que hoy se quiere desestimular a través de este fuerte mensaje político.

Entonces, estando de acuerdo con eso, siempre opiné que para enfrentar este tema se debía ir por el lado de la renta y no de la propiedad porque, a mi juicio, si alguien tiene 10.000 hectáreas, tal vez no le cobre el 25% del Impuesto a la Renta, sino el 50%. Pero fue una opinión que se manejó a nivel de Gobierno y se entendió que no iba a funcionar.

¿Cuáles son los factores que le dan valor a la tierra? La valorización de los productos producidos en la tierra, la capacidad de incorporar progreso técnico y, por lo tanto, el aumento de productividad. ¿Cuáles son los factores que tienden a disminuir el valor de la tierra? Los problemas de tipo de cambio real o los impuestos sobre la tierra. El problema radica en cómo juegan esos factores. Me referí a este tema en ocasión del discurso que gentilmente el Presidente de la República leyó en la Rural del Prado debido a que me encontraba internado. Pregunto: ¿el monto de US$ 8, US$ 12 o US$ 16 será determinante en la ecuación económica en este escenario creciente de los valores? Nadie puede saberlo. Sí es claro que existe el riesgo en un escenario de comercio o de precios más complicados que pese más en algunos rubros que en otros dentro de la ecuación económica. Además, como no es un impuesto sobre la renta sino sobre la propiedad, se conoce como impuesto “ciego”, lo que exigirá las modificaciones necesarias en caso de que se concrete.

Quiero ser enfático en lo siguiente: como bien se ha dicho aquí se trata de dos impuestos distintos con destinos diferentes. No tengo ninguna discrepancia, ni duda, en cuanto a que deben existir señales políticas y económicas claras en contra de la concentración, porque si bien esta puede favorecer los intereses económicos de algunos, también puede lesionar las posibilidades de muchos otros.

Con respecto a la segunda parte del impuesto y refiriéndome a la versión que yo firmé, señalo que allí se hace referencia al Instituto Nacional de Colonización y a las políticas de desarrollo rural. La idea de desarrollo rural, en un concepto amplio, refiere a acciones que no necesariamente se hacen en forma exclusiva desde el Instituto Nacional de Colonización. El fundamento es el siguiente. El Instituto Nacional de Colonización está haciendo una formidable tarea; principalmente, está tratando de asignar las nuevas fracciones con una lógica de complementar a los productores que, en la mayoría de los casos, ya existen. Es decir que no le resolvemos el problema a un productor que tiene 25 hectáreas si le damos 5 más. Tal vez se lo resolveríamos -como hicimos hace quince días en la localidad de San Ramón- otorgándole una fracción de 280 hectáreas que se constituyó en un banco de forraje donde se produce alfalfa, maíz transgénico y fardos que luego se distribuyen en los tamberos que están en la zona. Entonces, dichos tamberos podrán acceder a un precio del forraje con la misma competitividad que accede el tambero de 2.000 hectáreas que está al lado, porque logra que vaya la sembradora, el mosquito y el agrónomo a hacer las 150 hectáreas de maíz que terminan en un silo.

¿Por qué hago énfasis en este tema? Porque si la lógica que queremos llevar adelante como proceso de colonización, estuviera sustentada exclusivamente en los recursos que desde el Estado le podemos dar al Instituto Nacional de Colonización, cometeríamos dos grandes errores. El primero de ellos sería tener un mecanismo que, desde el punto de vista económico, es muy costoso, porque asignar a un ganadero de basalto una fracción de 200 o 250 hectáreas para que sobreviva como agricultor familiar, le costaría al Estado US$ 800.000, US$ 900.000 o US$ 1:000.000. El segundo error que cometeríamos es que estaríamos ayudando a un conjunto de personas que gracias a todo lo que ha hecho colonización en sesenta años, hoy son 2.500 productores familiares, cuando en Uruguay hay 35.000. Esta es una de las razones por las cuales en esa propuesta se hablaba del Instituto Nacional de Colonización y de desarrollo rural, porque hay una serie de otras acciones que si bien se pueden hacer con y en coordinación con este Instituto, no están exclusivamente dentro de él. De hecho, en este presupuesto que estamos desarrollando con la Dirección General de Desarrollo Rural, el año pasado hicimos un llamado -que se empieza a ejecutar ahora- de 2.082 soluciones de agua para productores familiares vinculados a la producción animal y 1.700 proyectos vinculados al apoyo de la cría vacuna; asimismo, en el mes de marzo estaremos haciendo un lanzamiento para apoyar la cría ovina. Es decir que se trata de instrumentos que permitan ayudar e impulsar a productores que ya existen -que no hay que "crearlos" y que están en el territorio- proporcionándoles herramientas diferentes a las que hoy poseen. Si bien no los vamos a transformar nunca en productores de 2.000 hectáreas, les vamos a dar la posibilidad de integrarse a las cadenas de valor de manera competitiva, de acceder a una tecnología adaptada, de lograr organizarse institucionalmente para llegar a corregir asimetrías de tecnología, de información y de comercialización. Esto tendrá un presupuesto de alrededor de US$80:000.000 provenientes del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de recursos presupuestales. Pensamos que uno de los destinos de esta ley podría ser complementar todo esto.

**SEÑOR ABREU.-** En primer lugar, doy la bienvenida al señor Ministro y a las autoridades que lo acompañan.

En segundo término, quiero tratar de razonar con el sentido común que tienen estos temas. Generalmente, cuando existe un planteo de esta naturaleza, lo más fácil es colocarse a favor o en contra del mismo, luego cada uno buscará los argumentos que refuercen su posición para recorrer así el camino con un poco más de entusiasmo y menos razón.

Traté de estar al tanto de este tema, sobre todo en lo que tiene que ver con el sistema tributario en el sector agropecuario, lo recaudado en el año 2010, de qué manera se repartieron los US$ 210:000.000, etcétera. Obviamente, en estos temas hay un fuerte impulso sobre el patrimonio, aunque la reforma tributaria ha introducido un gran cambio en cuanto incide en materia tributaria sobre la renta. Como bien decía el señor Ministro, ante la opción uno prefiere que la tributación privilegie la renta sobre el patrimonio. Cuando se grava el patrimonio, en realidad se está gravando el ahorro y la inversión, lo que trae aparejado un desestímulo desde el punto de vista patrimonial para que el empresario siga invirtiendo.

Quienes estamos considerando el tema tratamos de distinguir la concentración de la tierra, que es un tema diferente, de la concentración de la riqueza. La concentración de la tierra no necesariamente implica concentración de riqueza. El que vende la tierra obtiene recursos a cambio y, de alguna manera, ingresa en la dinámica de la economía con esos recursos que obtuvo. Quiere decir que la distribución de la riqueza sigue siendo la misma, porque uno ingresa en el circuito de un portafolio de inversiones con el dinero que produce o que recibe por la comercialización de tierras.

Luego de estudiar y analizar estos temas llegué a la conclusión de que este impuesto va contra la filosofía de la reforma tributaria que impulsaba la renta, e ingresa en un sistema que, para evitar o desestimular la concentración de la tierra, tributa sobre el patrimonio. Hemos escuchado a algunas gremiales que dicen que la situación es a la inversa, pues lo que habría que combatir es la concentración de tierras improductivas. Pero hoy ya no existe ese viejo modelo de concentración de tierras ya que, precisamente, más allá de las grandes extensiones de tierra, se defiende el aumento del empleo de calidad, la inversión y una serie de elementos incluidos en una cadena de proyección y de contagio, sobre todo en lo que tiene que ver con los servicios y con la agropecuaria. Me refiero, entre otras cosas, a la mejora de la calidad del empleo, por ejemplo, desde el subirse a un tractor hasta trabajar en un sofisticado sistema de esquila. De alguna manera, los conocimientos en computación y

demás imprimen una mayor calidad a esta actividad, y todo esto redunda en una mejora salarial. Además, tenemos que tener en cuenta que actualmente estamos en una situación, no de pleno empleo pero sí de desempleo muy bajo.

Honestamente, me gustaría que la empresa familiar agropecuaria aumentara su capacidad de producción y de eficiencia y tuviera un mayor estímulo para su radicación. Sin embargo, este tema no se relaciona mucho con lo que acabo de mencionar porque lo que se pretende es hacer pagar más a mil empresarios o a determinados sectores, es decir que no hay un efecto de redistribución, por decirlo de alguna manera. Lo que sí hay es un sistema que puede desestimular la inversión y el ahorro -más allá de que sean capitales muy importantes- porque el Impuesto al Patrimonio hoy día no tiene resultados positivos. Justamente, tenemos que seguir impulsando la renta, sin perjuicio de las discrepancias que podamos tener en cuanto a cómo utilizamos ese concepto.

Aquí hay distintas posturas políticas y filosofías, y todavía no he podido encontrar un término medio entre quienes entienden a la política tributaria con efectos neutrales y quienes la entienden como un elemento de redistribución de la riqueza en forma efectiva. He visto a muchas personas estar del lado de quienes piensan que el tema tributario se ciñe a la redistribución de la riqueza y ahora están pasando para el otro lado, o por lo menos han empezado a limitar y reducir su capacidad de interpretar que el tema tributario es el instrumento básico y más importante de redistribución de la riqueza. Aquí nos encontramos con gente que está cambiando su posición y quizás uno de estos temas esté planteado detrás de este proyecto de ley. Algunos todavía piensan con mucha fuerza en el antiguo criterio de redistribución de la riqueza y otros dicen que es más neutral de lo que ellos mismos piensan. ¿Por qué? Porque se han modificado las escalas y demás.

Si se me dijera que vamos a recaudar US$ 64:000.000 en un presupuesto de US$ 10.000:000.000, parecería que estamos discutiendo en forma excesiva sobre un efecto muy relativo. Personalmente, me gustaría debatir en torno a una filosofía tributaria que ayudara a que la empresa familiar tuviera radicación, incluso hasta un subsidio, pero no para que no trabaje sino para que aumente su capacidad de eficiencia y de producción. Tal es el caso manifestado por el señor Ministro sobre la distribución de doscientas hectáreas en el centro del país para la actividad forrajera o para disponer de insumos con mayor facilidad.

En definitiva, no sé si esta discusión vale la pena. Han venido las gremiales, algunas con memorandos, ha concurrido el señor Ministro con su equipo, y en el proyecto de ley aparece la cifra de US$ 64:000.000 en contra de la concentración de la tierra. Me gustaría -tal como dije- que fuera a favor de la familia rural, aunque creo que esta iniciativa no tiene ningún efecto directo sobre ello.

Podría trabajar en una cantidad de temas sin perjuicio de analizar la situación de cada uno de los rubros, que son diferentes entre sí. Hace unos días el señor Ministro de Economía y Finanzas mencionaba -y no lo digo con picardía- la frase pronunciada por el doctor Batlle: "la vaca les gana". Quiere decir que, al fin y al cabo, el ganado o la carne son nuestro elemento casi distintivo, más allá del precio de la soja y todo lo demás. Seguramente el señor Ministro sabe que hay algún rubro especial en el que, precisamente, tenemos dificultades muy grandes. Me refiero, por ejemplo, al sector del arroz que está atravesando dificultades debido a circunstancias coyunturales.

En síntesis, lo que me preocupa es si estamos discutiendo sobre un cambio sustancial en la vida del país o es simplemente una discusión lateral entre quienes tienen distinta posición frente a un tema. Además, el hecho de estar dentro o fuera del Gobierno no tiene que ser necesariamente discutido.

Por otra parte, los integrantes de la Federación Rural del Uruguay -que no son grandes terratenientes- piensan que el efecto que se va a lograr es una mayor concentración de tierras, ya sea porque se va a vender o por cualquier otro motivo. Esto figura en un memorándum que tengo en mi poder, pero además las gremiales y los productores -que no vienen con una bandera política ni con una bandera partidaria- plantearon que esa era su opinión. ¿Quién podrá tener razón? Quizá los integrantes de la Asociación Rural del Uruguay miren el tema desde una situación más desahogada, por decirlo de alguna manera.

Quería trasmitir esta preocupación al señor Ministro, concretamente quería preguntarle si el centro de la discusión de una política de desarrollo agropecuario pasa por perder el tiempo o por ganarlo con determinados temas.

El otro punto que quería tocar es el del ficto. En esto quiero aclarar que me hago cargo de la parte jurídica referida al concubinato, situación que tendría que estar muy bien aclarada. La Dirección General Impositiva, ante la duda, aplica la frase *in dubio pro* impositiva, y no *in dubio pro reo*, como indica el principio general de Derecho Tributario. Aclaro que con esta cita en latín no pretendo referirme al contribuyente en forma peyorativa. El tema es el ficto, que aparece, de repente, como una especie de forzamiento a una fecha, porque empieza en enero de 2007. Entonces, hay gente que rápidamente está tratando de hacer algunos movimientos para no ser alcanzada por el impuesto. Pero al que compró antes del año 2007, tiene hijos y va a vender, se le dice que le rige la presunción en materia de fictos. Y una fecha siempre es un método arbitrario, que además tiene un efecto tributario importante. A veces se está más en la filosofía de recaudar o de transar dentro de determinadas posiciones y de distintas visiones y no se apuesta tanto a definir una política de desarrollo agropecuario de la mano de un sistema tributario efectivamente unificado, a partir de un criterio no tan confuso como estoy viendo. Lo confieso honestamente, no porque busque políticamente contradicciones -en esto la picardía no tiene límites- sino porque tengo una confusión conceptual. No sé realmente qué es lo que se piensa y cuál es el concepto de política tributaria en materia de desarrollo agropecuario que tiene el Poder Ejecutivo. Puedo compartir los términos generales, pero cuando llego a los US$ 64:000.000 no le encuentro el sentido. ¿Esto cambia la distribución de la tierra? ¿Ayuda al productor rural?

Por otra parte, el Instituto Nacional de Colonización tiene el derecho a *first refusal*, como se le llama, para las tierras de más de 500 hectáreas, pero un ficto hacia atrás como el que se propone quizás lo desestimule a comprar tierras, por el precio que pueden llegar a tener.

Planteo estas preguntas y reflexiones casi en terapia de grupo, aprovechando la generosidad y el tiempo del equipo del Ministerio.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Sabemos que el señor Ministro tiene otro compromiso con la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca, por lo que le ofrecemos la palabra para que realice una última intervención.

**SEÑOR MINISTRO.-** Simplemente quisiera tomar la última frase del señor Senador Abreu. No creo que deba medirse, evaluarse ni dudarse de la existencia de una política de desarrollo agropecuario por la inclusión de este impuesto y, eventualmente, hasta por no incluirlo. Si este impuesto no hubiera estado, hay una serie de instrumentos y de políticas que se están llevando adelante y que son independientes.

En términos de competitividad, destinar US$ 60:000.000 más a la caminería, evidentemente es un elemento a favor. ¿Resuelve el tema? Probablemente, no. ¿Contribuye? Probablemente, sí.

En cuanto a las preocupaciones con respecto a qué efecto puede tener, quiero ser muy preciso con el ejemplo y con la casuística. En un establecimiento de cría extensiva, en un suelo de Índice Coneat 40, 50 o 60 -es decir, la persona debe tener más de 4.000 o 5.000 hectáreas para pagar- y en circunstancias de precios como las que hemos tenido el año pasado y este año, va a ser una carga tributaria adicional pero no pone en juego la permanencia de esa empresa. Ahora bien, si analizáramos la presión tributaria de esos US$ 12 o US$ 14 adicionales en un año de precios como el 2003 o 2004, probablemente nos encontraríamos con que esa carga tributaria se lleva una buena parte de la ganancia de la empresa. Entonces, me parece que la duda que plantean algunos dirigentes gremiales está vinculada a que en determinadas circunstancias, sobre ciertos establecimientos y en determinados momentos, puede llevar a que el empresario, si no tiene renta, tome la decisión de vender. Y en una situación de no renta, quien puede comprar es aquel que tiene capital como para hacer una inversión de este tipo. Es una casuística que se podría llegar a dar, pero no creo que sea la más común, porque los que son propietarios de 3.000, 4.000 o 5.000 hectáreas tienen bien claro que la tierra es un activo que, si bien es refugio inmobiliario para el que viene a comprar, también lo es para ellos mismos.

En definitiva, quisiera que el señor Senador Abreu se quede con la convicción y con la imagen -por lo menos, lo voy a intentar- de que esto no afecta las políticas de desarrollo agropecuario, ni por aplicarlo ni por dejarlo de aplicar. Lo digo con sinceridad: creo que no va a tener un impacto significativo. Otras cosas que se están haciendo son mucho más importantes: las políticas de desarrollo rural, la articulación institucional, el desarrollo de investigación para la ganadería y la agricultura familiar, el nuevo enfoque que el Instituto Nacional de Colonización le está dando a la concepción de desarrollo -que es mucho más que repartir un pedazo de tierra: es ponerla al servicio de los esfuerzos en organizar a la gente- etcétera. Hay una serie de funciones que desarrolla el Gobierno a través del Ministerio, en una lógica de desarrollo, pero que también lleva adelante el resto de la institucionalidad agropecuaria, que gira muy cerca del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca; estas últimas son tan o más importantes que las que desarrolla el Ministerio. Estamos hablando, por ejemplo, de la investigación, la transferencia, la promoción, etcétera. No tengo dudas de que tenemos un espacio importante para seguir cultivando esa política de desarrollo agropecuario, reitero, con o sin este impuesto.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos al señor Ministro y a toda la delegación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca por su presencia en el día de hoy.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 13 y 32 minutos.)